

LOS NUEVOS DERECHOS INTERNACIONALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

RODOLFO STAVENHAGEN

Profesor Emérito en el Colégio del México

Conocí a Roberto Cardoso de Oliveira en 1962 en las oficinas del Centro Latino-Americano de Pesquisas em Ciências Sociais, a donde yo había llegado hacía poco tiempo desde México. Nos presentó el director del Centro, el profesor Manuel Diégues Jr., distinguido antropólogo brasileño, bajo cuya dirección trabajé durante dos años en Rio de Janeiro. La conversación con Roberto Cardoso fue muy estimulante: el acababa de regresar de una temporada de trabajo de campo entre los Terena, en misión para el Servicio de Protección a los Indios (SPI), y yo había trabajado en México durante algunos años en el Instituto Nacional Indigenista en Chiapas y Oaxaca. Nos unía pues la pasión del trabajo de campo antropológico así como algunos puntos de vista y coincidencias que fueron presentándose durante la conversación. Pronto nos hicimos amigos – también nuestras familias y esa amistad duró no solamente durante mis dos años de residencia en Rio de Janeiro, sino también muchos años más a través de la distancia geográfica hasta la inesperada y prematura muerte de mi buen amigo.

Roberto había estudiado con dedicación y a fondo el pensamiento de los antropólogos franceses, entre otros, Marcel Mauss, Henri Lévy-Bruhl, Claude Lévy-Strauss, quien había visitado Brasil en años anteriores. Yo había tenido la oportunidad de asistir a los cursos de Lévy-Strauss en el Collège de France justo antes de llegar al Brasil. Entonces estaba de moda la lectura de tristes tropiques y los nuevos aportes del estructuralismo. Roberto y yo nos pasamos muchas horas debatiendo estas perspectivas teóricas en relación al también siempre presente enfoque marxista y la emergencia de la teología de la

liberación que impactaron en la teoría y en la práctica de las ciencias sociales por aquellos años.

En América Latina reverberaba la influencia de la revolución cubana y surgían los movimientos campesinos, como las Ligas Camponesas en el noreste brasileño y los sindicatos indígenas campesinos en los Andes peruanos. Durante mis años de estudio de doctorado en París anteriores a mi estadía en Brasil, yo había tenido oportunidad de intercambiar ideas y experiencias con numerosos estudiantes de diversos países latinoamericanos que también andaban por allá. Me sorprendió encontrar en Brasil un cierto aislamiento con respecto a los países de habla española y una identidad cultural y social que se diferenciaba claramente de la América Latina más allá de las fronteras brasileñas. Tuve oportunidad también de tomar contacto con un grupo de sociólogos de São Paulo en torno de Florestan Fernandes, quienes estudiaban las relaciones raciales en Brasil (Fernando Henrique Cardoso, Octavio Ianni), así como con el gran antropólogo Darcy Ribeiro – entonces ya transformado en hombre público – el geógrafo Milton Santos, el politólogo Helio Jaguaribe y el economista Celso Furtado. Descubrí en Brasil un grupo de jóvenes científicos sociales inquietos y creativos con los cuales logré formar vínculos intelectuales y personales que perduran hasta la fecha, aunque tristemente algunos de ellos ya no están entre nosotros.

Con Roberto Cardoso de Oliveira pasé muchas horas en aquél entonces, y luego muchos años, de estimulantes conversaciones e intercambios que me continuaban enriqueciendo. Discutíamos sobre el concepto de “fricción interétnica” y el que yo opté por usar en mis pesquisas, de “colonialismo interno”.¹ Debatíamos sobre el estructuralismo de Lévy-Strauss y el marxismo de Althusser. Hacíamos pronósticos sobre el futuro de los pueblos indígenas y el Estado nacional y los méritos relativos de las políticas indigenistas en Brasil, en México y en otros países. Criticábamos la sociología de

la modernización que provenía de las universidades norteamericanas. Redescubríamos, con otros, los aportes del peruano Mariátegui. Y, por supuesto, estábamos deprimidos y desvanecidos por la brutal intervención de los ejércitos en la vida democrática de algunos países de la región. (Me tocó presenciar en Brasil el golpe militar que derrocó al gobierno de Jango Goulart, los miles de perseguidos políticos que abarrotaban la embajada de México en Rio de Janeiro buscando asilo en mi país).

Roberto Cardoso siguió una brillante carrera académica en las universidades de Campinas y la Nacional de Brasilia. Continuó con sus investigaciones etnográficas entre las comunidades indígenas de Brasil, y en sus últimos años hizo valiosas contribuciones a cuestiones de análisis filosófico y ético en relación con el quehacer profesional de la antropología, que han sido muy apreciadas también en los centros académicos fuera del Brasil. Yo, en cambio, volví a México y me instalé desde hace más de cuarenta años en El Colegio de México, mi “nido” académico durante estas décadas. Pero también participé en actividades públicas a nivel nacional e internacional, vinculadas cada vez más con la temática de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

Agradezco sinceramente la honrosa invitación que me hizo el Dr. Luis Roberto Cardoso de Oliveira, presidente de la Asociación Brasileña de Antropología e hijo brillante de mi viejo amigo, para pronunciar una conferencia en el congreso nacional de la ABA en junio de 2008. El texto de la misma se presenta a continuación.

Tardó más de veinte años de negociaciones diplomáticas, complicados cabildeos en los corredores del poder, bastantes disputas entre las organizaciones de la sociedad civil, muchos dolores de cabeza y un largo dolor de corazón, pero finalmente la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración sobre los

Derechos de los Pueblos Indígenas el día 13 de septiembre de 2007. Esta Declaración de Derechos Humanos representa un gran paso adelante en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en el mundo, y ciertamente es una contribución importante a la consolidación de la estructura de protección de los derechos humanos que la ONU ha estado construyendo a lo largo de sesenta años (en 2008 se celebra el 60 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el pilar fundamental de esta estructura).

Solamente durante el siglo 20 los pueblos indígenas han sido reconocidos como ciudadanos plenos en la mayoría de los países y fueron levantadas las últimas restricciones y limitaciones al pleno ejercicio de sus libertades y derechos, cuando menos en el papel. Pero el racismo y las desigualdades estructurales que condujeron históricamente al despojo de sus derechos humanos – y de su humanidad en general – (los genocidios, las masacres, las conquistas y la colonización, la esclavización y los trabajos forzados, los despojos de sus tierras y los desplazamientos y las reubicaciones, los secuestros de mujeres y niños, los encarcelamientos, las políticas de asimilación forzada, la criminalización de sus protestas y su resistencia etc.); estos hechos están profundamente enraizados en la sociedad moderna y sus efectos siguen existiendo y siguen determinando la vida de los pueblos indígenas en numerosos países.

Tomando en cuenta la historia de la explotación colonial y post-colonial de los indígenas y los patrones persistentes de su exclusión política, su marginación social y su discriminación cultural durante la etapa de la construcción del Estado nacional, es digno de notarse que comenzando en la década de los 80 del siglo pasado diversos Estados adoptaron reformas legales en las que por primera vez fueron incorporados los pueblos indígenas a las estructuras legales de sus naciones. Este proceso se ha dado sobre todo en la región latinoamericana.

Varios países ahora se reconocen como naciones multiculturales o multiétnicas y las culturas y lenguas indígenas han sido reconocidas como dignas de respeto y de protección por parte del Estado; las comunidades indígenas recibieron un estatuto legal, sus tierras y territorios fueron a veces reconocidos y en algunos casos las comunidades fueron indicadas como sujetos de derechos colectivos e individuales. Al mismo tiempo, se señalaron las responsabilidades y obligaciones de los Estados, particularmente con respecto a la educación multicultural e intercultural, o la atención específica que merecen las necesidades sociales de las comunidades indígenas, por ejemplo, en el campo de los servicios de salud. Además, en algunos países también recibieron estatuto oficial los autogobiernos locales y algunas prácticas y costumbres legales tradicionales de los pueblos indígenas. En ciertos casos, los derechos específicos de los pueblos indígenas fueron incorporados en las constituciones o cuando menos en algunos textos legislativos importantes. Algunos Estados también ratificaron el convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales que había adoptado la Organización Internacional del Trabajo en 1989.

El proceso de reformas legales continúa en el siglo actual, siendo el ejercicio más reciente la Constitución Política de Estado en Bolivia, que fue adoptada en una disputada asamblea constituyente a fines del 2007, en el marco de la aguda y continua polarización política entre el gobierno central, dirigido por un indígena aymara, y algunas élites económicas regionales que se oponen radicalmente a sus políticas. Durante el último cuarto de siglo más o menos los pueblos indígenas no sólo se han hecho más visibles en lo social y cultural, sino también se encuentran en proceso de transformarse en importantes actores políticos en varios países. Ya no se trata solamente de tal o cual política pública que se ocupa de las necesidades especiales de las comunidades indígenas, lo cual marcó durante muchas décadas el indigenismo latinoamericano, sino también el concepto mismo de nación, el modelo de un Estado

multicultural y la naturaleza y los desafíos de la ciudadanía multicultural.

Existe una gran brecha entre la legislación y la práctica. Si vemos las leyes que están en los libros y la retórica que las acompaña, podríamos pensar que los pueblos indígenas han hecho en verdad grandes progresos en las últimas décadas, pero infelizmente no es así. No solamente encontramos serias contradicciones en las propias leyes que hacen muy compleja y difícil su aplicación,² también vemos una brecha creciente entre el marco legal y las políticas públicas. Por lo cual, con pocas excepciones, la nueva legislación no está siendo implementada como debiera. No debe extrañarnos entonces que las organizaciones indígenas están decepcionadas y con frecuencia demuestran su frustración por acciones directas como las protestas en las calles, las ocupaciones y las huelgas. Esto ha ocurrido en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Panamá, y también en Bangladesh, Indonesia, Malasia y Filipinas, para sólo nombrar a algunos de los países en los que han tenido lugar incidentes de este tipo en años recientes.

Y también hemos visto las consecuencias: los gobiernos tienden a usar la fuerza para romper las protestas indígenas, los líderes son frecuentemente encarcelados y acusados de actividades criminales, se invoca la seguridad nacional, se implementa una legislación antiterrorista, que algunos gobiernos tienen la propensión de usar contra los activistas indígenas.

Durante los 80 y 90 del siglo pasado, en el marco del proceso de organización militante en sus propios países, algunas de estas organizaciones indígenas pudieron enviar delegaciones a Ginebra para cabildear a favor de su causa ante los mecanismos de protección de los derechos humanos que estaban siendo construidos cuidadosamente en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Con el apoyo de diversas organizaciones no gubernamentales internacionales y agencias donantes, lograron encontrarse con

representantes indígenas de otras partes del mundo, y en el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, con representantes diplomáticos de los Estados-miembros, comenzaron a preparar el primer borrador de lo que llegaría a ser la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Esta experiencia fue un proceso de aprendizaje para todos, los representantes indígenas, los gobiernos, los funcionarios de la ONU y las organizaciones no gubernamentales. Los debates en las sesiones anuales del Grupo de Trabajo estaban abiertos a la participación de los observadores, para sorpresa y no poca incomodidad de numerosos diplomáticos. Por primera vez Naciones Unidas abrían las puertas de sus reuniones a los indígenas de todos los continentes, los aborígenes de Australia, los inuit y los sami de la región ártica, los tribales del sureste asiático, los nativos de las islas del Pacífico, los bosquimanos, pigmeos y pastores nómadas de África. Las sesiones del Grupo de Trabajo, que continuaron durante más de veinte años, pronto se transformaron en algo como audiencias públicas, que fueron cubiertas extensamente por los medios de comunicación internacionales y ayudaron a sensibilizar la opinión pública sobre las duras condiciones de existencia de los pueblos indígenas en el mundo. Al final, el consejo de derechos Humanos (como fue reconstituida la Comisión en 2005) adoptó la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en junio del 2006, y la transmitió a la Asamblea General, el órgano máximo de la ONU.³

En el otoño las cosas en la Asamblea General no salieron como se había esperado. El gobierno de Estados Unidos y un pequeño círculo de sus amigos más cercanos lograron bloquear la adopción de la Declaración al convencer al grupo de Estados africanos que algunos de los articulados de la Declaración podrían hacer peligrar su unidad nacional y su integridad territorial, lo que es una seria preocupación para algunos de estos Estados que han sido amenazados en el pasado por movimientos secesionistas y conflictos fronterizos con

participación de minorías étnicas y tribales. El grupo africano presentó una moción pidiendo a la Asamblea General más tiempo para modificar el texto en el sentido deseado. Las organizaciones indígenas y algunos países que habían apoyado su lucha estaban devastados y creían que veinte años de buena voluntad y esfuerzos conjuntos se habían perdido definitivamente. En los corredores de la ONU algunos conocedores sugerían la hipótesis probable que detrás de la estrategia para postergar la adopción de la Declaración se encontraban los intereses corporativos de algunos de los países ricos que conducían grandes operaciones económicas en tierras y con los recursos de los pueblos indígenas (minería, petróleo, energía hidroeléctrica, actividad forestal, agroindustria, biogenética, farmacéutica, entre otros).

Los indígenas decidieron montar una contraofensiva a través del cónclave de los pueblos indígenas que se había cristalizado alrededor de la Declaración a lo largo de los años y que contaba con el apoyo de numerosas ONGs y gobiernos simpatizantes de Europa, América Latina y Asia.⁴ Ellos lograron negociar algunos cambios menores en la Declaración, lo que persuadió al grupo africano a retirar su oposición al texto. Y así aconteció que el 13 de septiembre de 2007 la Asamblea General adoptó la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas por una importante mayoría de 143 Estados-miembros.⁵

Si bien la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas no establece en realidad ningún derecho nuevo que no exista ya en otros instrumentos de derechos humanos de la ONU, es claro en cuanto a cómo estos derechos deben vincularse a las condiciones específicas de los pueblos indígenas. dadas las circunstancias históricas bajo las cuales han sido violados o ignorados los derechos humanos de estos pueblos durante tanto tiempo en tantos países del mundo, la Declaración no es solamente una afirmación de resarcimiento largamente esperada para los pueblos indígenas, sino

también debe ser considerada como un mapa de acción para las políticas de derechos humanos que deben ser emprendidas por los gobiernos, la sociedad civil y los propios pueblos indígenas si realmente han de ser garantizados, protegidos y promovidos sus derechos.

La Declaración de Naciones Unidas está vinculada, por una parte, a la emergencia de los movimientos sociales y políticos de los pueblos indígenas en la segunda mitad del siglo 20 y, por la otra, con el creciente debate en la comunidad internacional sobre los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. En la literatura sobre los derechos de los pueblos indígenas podemos identificar varias perspectivas que estuvieron claramente presentes en el proceso que condujo a la Declaración, y que son ahora temas importantes de preocupación en varios países.

La primera perspectiva se basa en la tradición clásica de los derechos humanos individuales universales. En efecto, el preámbulo a la Declaración de la ONU dice que “las personas indígenas tienen derecho sin discriminación a todos los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional”. Si esto fuera así, entonces ¿qué necesidad habría de una declaración específica sobre los pueblos indígenas? Existe gran cantidad de información que muestra que los derechos humanos universales de los pueblos indígenas no siempre son respetados plenamente. Yo he pasado los últimos siete años documentando para el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas estas violaciones de los derechos humanos que sufren los pueblos indígenas en varias partes del mundo.⁶

La violación de los derechos no requiere necesariamente de nuevos instrumentos internacionales. En términos de la perspectiva clásica de los derechos humanos individuales universales, simplemente requiere de mejores mecanismos de protección e implementación. Este ha sido el argumento de quienes piensan que la Declaración no es necesaria. Entonces el foco de la acción sería la implementación

de los derechos existentes, no la codificación de nuevos derechos. En consecuencia, se espera que los Estados hagan mayores esfuerzos para la implementación real de todos los derechos humanos, mientras que la sociedad civil así como los mecanismos internacionales de protección (tales como los comités de derechos humanos y otros cuerpos de monitoreo) tienen que ser más activos para exigir cuentas a los Estados en esta materia. Pero ¿qué hacer en el caso de las violaciones persistentes y recurrentes a los derechos de los pueblos indígenas, que refleja un tratamiento diferencial de estos pueblos ante la justicia y la sociedad nacional en su conjunto? El cumplimiento diferencial del discurso de los derechos humanos implica desde el inicio una situación de desigualdad entre los indígenas y los no indígenas.

El porqué de esta situación depende de circunstancias particulares. Es verdad que los pueblos indígenas a veces gozan de ciertos derechos (por ejemplo, civiles y políticos) más que de otros (económicos, sociales y culturales). Pero en general los pueblos indígenas reconocen e insisten – y los estudiosos han demostrado – que la inserción de aquellos en la estructura y práctica de los derechos humanos está basada en el acceso diferencial y desigual a estos derechos. Esto a su vez puede ser el resultado de distintos factores, tales como la ineficacia de los mecanismos de implementación de los derechos humanos, la inadecuación de las políticas de derechos humanos, los obstáculos que enfrentan los pueblos indígenas cuando desean ejercer sus derechos, o las diversas formas de discriminación de las que siguen sufriendo alrededor del mundo.

En la mayoría de los países, las autoridades públicas conocen bien estos problemas, aunque en algunas partes los niegan. Sin embargo, aún cuando existe conciencia sobre ellos, falta o resulta insuficiente la acción que los resuelva, o se da demasiado poco y demasiado tarde. Como respuesta a esta problemática se hacen con frecuencia llamados a “mejorar los mecanismos de protección de

los derechos humanos". Sin embargo, en la práctica, el impulso para mejorar los mecanismos de protección de los derechos humanos puede implicar toda clase de acciones distintas y se dice más fácil de lo que es. En el intento por mejorar estos mecanismos de protección de los derechos humanos se encuentran numerosos obstáculos. Por ejemplo, puedo mencionar la inercia de los sistemas burocráticos, particularmente el de administración de justicia en el que la atención de las necesidades específicas de los pueblos indígenas no es generalmente la de mayor prioridad. Esto sucede evidentemente en los países latinoamericanos, pero también en muchos otros.

Con frecuencia, las instituciones públicas de derechos humanos no cuentan con suficiente personal y carecen de las habilidades y recursos necesarios para proteger a los pueblos indígenas. Con frecuencia he escuchado la queja que no existe voluntad política, pero ni siquiera los politólogos más avisados han podido desentrañar esta ausencia visible. Pero aún más seria es la práctica muy extendida de la corrupción en sociedades muy pobres y con grandes desigualdades. Los pueblos indígenas son con frecuencia las víctimas de la corrupción, y a veces participan en ella también. Hasta que no resolvamos la mecánica correcta para mejorar los mecanismos de derechos humanos, este será un concepto hueco. Y encontrar la mecánica correcta tiene que ver con estructuras institucionales existentes, con sistemas jurídicos y relaciones de poder, que a su vez tienen relación con el sistema social más amplio en el cual los pueblos indígenas son las víctimas históricas de violaciones a sus derechos humanos desde el inicio. Cómo mejorar el acceso a la justicia, establecer una institución de defensa pública de los derechos humanos con atención especial a los pueblos indígenas, organizar agencias de monitoreo, adoptar medidas reguladoras y legislación nueva, todo eso apunta hacia la buena dirección, pero si no atendemos los problemas de fondo, el progreso será muy lento en el mejor de los casos.

En años recientes la mayoría de los Estados latinoamericanos han establecido instituciones públicas nacionales para la protección de los derechos humanos. Generalmente se trata de alguna variante del *ombudsman*, ese invento escandinavo, que puede tener nombres tales como comisión nacional de derechos humanos, defensora del pueblo, procuraduría de derechos humanos o alguna categoría semejante. Algunas de estas agencias han llevado a cabo un trabajo excelente, como es el caso en Bolivia, mientras que en otros países apenas han logrado sobrevivir. En otras partes, tales como México, a pesar de tener personal numeroso y gozar de un presupuesto generoso, sus actividades, si acaso, son en gran medida irrelevantes a nivel nacional (con la excepción notable de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, es decir, la ciudad de México). Aún más sorprendente y preocupante es la poca atención que estas agencias han sido capaces de dar a los derechos de los pueblos indígenas. Y esto se debe a que los pueblos indígenas de América Latina han sido hasta recientemente invisibles en términos constitucionales y legales.

Si los mecanismos clásicos de protección de los derechos humanos (tales como el acceso igualitario a los tribunales, la justicia imparcial, la existencia de *ombudsman* eficientes) no han funcionado bien para los pueblos indígenas, entonces tenemos que buscar otras causas de la desigualdad que no son formalmente institucionales sino que están profundamente enraizadas en la historia y en las estructuras sociales de la sociedad nacional. La raíz profunda es aquí la discriminación y el racismo étnicos contra los pueblos indígenas, tal como se expresa en el contexto de los procesos sociales específicos en diferentes niveles. debido a que la discriminación es un concepto muy general que en realidad se refiere a un fenómeno complejo y multidimensional, en términos de derechos humanos tenemos que ocuparnos de la discriminación en niveles muy específicos.

Los pueblos indígenas son víctimas del racismo y también de la discriminación cultural que no sólo está basada en atributos físicos.

En mis misiones a once países como relator especial de la ONU y en muchos otros he encontrado expresiones de esta discriminación que no sólo es asunto de relaciones, simpatías o antipatías personales, sino que existen también en otros niveles. La discriminación institucional, por ejemplo, existe cuando las instituciones que prestan servicios sociales están diseñadas de tal manera que proporcionan servicios principalmente a ciertos sectores de la población y excluyen total o parcialmente o proporcionan servicios de menor calidad a otros sectores, quienes por tanto son discriminados. Esto lo vemos en la mayoría de los países en los que una concentración mayor de servicios se encuentra disponible para las personas de ingresos más altos en las áreas urbanas, y servicios de menor calidad llegan a las comunidades rurales más alejadas.

He documentado estas desigualdades extensamente en mis informes sobre los países visitados, en los que muestro – principalmente con base en indicadores y estadísticas oficiales – que los pueblos indígenas son víctimas de la discriminación en la distribución de bienes socialmente valiosos, los servicios generales necesarios para mantener o mejorar adecuados niveles de vida en materia de salud, educación, vivienda, tiempo libre, medio ambiente, beneficios etc. El Banco Mundial publicó recientemente un libro mostrando que la discriminación institucional contra los pueblos indígenas en algunos países latinoamericanos no ha cambiado mucho durante una década.⁷

Quiero subrayar la importancia de contar con información cuantitativa adecuada e indicadores confiables, que son necesarios para formular el tipo correcto de políticas públicas y enfocar las poblaciones más necesitadas. Es sorprendente que la mayoría de los países carece de este tipo de información sobre los pueblos indígenas. Con frecuencia se les agrupa con la categoría general de “los pobres” o las “comunidades aisladas” o el “sector rural” o el decil o quintil más bajo en una escala de ingresos, una práctica que ignora las

especificidades culturales de los pueblos indígenas y simplemente los localiza en relación con los promedios nacionales o regionales, las medianas o los mínimos.

Me sorprende y preocupa que los funcionarios públicos en muchos de los países que he visitado manejan muy poca información sobre la situación y las condiciones reales de los pueblos indígenas. Es esta una falta de conciencia que fácilmente inyecta prejuicios anti-indígenas, a veces sin querer, en el diseño, la operación y la evaluación de programas sociales de todo tipo (salud, nutrición, educación, vivienda, asistencia social etc.). No nos debe sorprender entonces que las organizaciones indígenas insisten que se produzca esta información, que utilice y se haga pública por parte de las agencias especializadas. El Foro Permanente de la ONU sobre Asuntos Indígenas ha insistido en ello, y yo he hecho numerosas recomendaciones a los gobiernos en el mismo sentido. Algunas agencias especializadas de la ONU ahora han comenzado a trabajar en estas cuestiones. En vista de la importancia de los problemas involucrados, no es fácil explicar que algunos gobiernos todavía argumentan que generar este tipo de información desagregada por etnicidad pudiera ser un “acto de racismo” que ellos, siendo liberales bien intencionados, quisieran evitar. Pero yo creo que el zapato está en el otro pie: porque no hacerlo significa perpetuar el racismo institucional en contra de los pueblos indígenas. Este no es solamente un asunto técnico sino de derechos humanos básicos.

La discriminación interpersonal puede ser combatida con medidas legales (por ejemplo, prohibir la violencia verbal racista o las organizaciones abiertamente racistas etc.) y con campañas educativas y comunicativas a favor de la tolerancia, el respeto a las diferencias culturales y físicas etc. En cambio, la discriminación institucional requiere de reformas profundas de las instituciones públicas en términos de sus objetivos, prioridades, presupuestos, administración, capacitación, evaluación, retroalimentación, coordinación), y por

lo tanto constituye un desafío mayor para las políticas públicas y las estructuras del poder político en cualquier país. ¿Por qué? Porque las decisiones políticas en cualquier sociedad democrática (sólo hablo de estas) expresan preocupaciones colectivas, intereses económicos y sistemas estructurados de poder, de los cuales están generalmente más alejados los pueblos indígenas tanto en términos geográficos como en términos económicos, sociales y culturales.

Así que los pueblos indígenas enfrentan muchos obstáculos como individuos y como colectividades, antes de que puedan alcanzar el disfrute igualitario de todos los derechos humanos individuales universales. Es por ello que el enfoque clásico liberal de los derechos humanos ha sido hasta ahora menos que satisfactorio para los pueblos indígenas. con todo, esto no significa que los esfuerzos para mejorar los mecanismos de protección de los derechos humanos para los miembros individuales de las comunidades indígenas no deban ser proseguidos; por el contrario, deben ser promovidos y consolidados.

Permítaseme agregar que aún si las personas indígenas alcanzan el pleno goce de todos los derechos individuales universales garantizados por la legislación internacional y nacional en materia de derechos humanos, quedarían sin resolver aún numerosos problemas de derechos humanos por los que han luchado desde hace muchas décadas estos pueblos.

Por eso debo referirme ahora a la segunda perspectiva sobre los derechos humanos que se relaciona con los derechos de los pueblos indígenas que están inscritos en los documentos internacionales relevantes tales como el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales (adoptado en 1989) y la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, que reconocen que estos poseen derechos colectivos que son indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos.

La principal diferencia de estos instrumentos internacionales con respecto a otros documentos sobre derechos humanos es que aquí

los derecho habientes no sólo son los miembros individuales de las comunidades indígenas, sino la unidad colectiva, el grupo, los pueblos indígenas como sociedades, culturas y comunidades vivas.

Muchos de los Estados que intervinieron en los debates sobre estos dos instrumentos internacionales rechazaban durante mucho tiempo considerar a los pueblos indígenas como derechohabientes colectivos, y esta es una de las razones por las que la Declaración tardó tanto tiempo en madurar. Poco a poco se acepta la interpretación que hay ciertos derechos humanos individuales que solamente pueden ser disfrutados “en comunión con otros”, lo que significa que el grupo del que se trata se transforma en un derechohabiente de derechos humanos por derecho propio. Tomemos, por ejemplo, los derechos lingüísticos. Estos se refieren no sólo al derecho de un individuo a hablar la lengua que desea en el interior de su propia casa, sino al derecho de una comunidad lingüística a usar su lengua en la comunicación pública en todos los niveles, incluyendo la educación, los medios, la administración de justicia y el gobierno.

El tema de los derechos colectivos en relación con los derechos individuales es una antigua preocupación en las Naciones Unidas. Existe una razón por la cual el Artículo Primero de los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos adoptados por la ONU en 1966 comienza con el derecho fundamental de todos los pueblos a la libre determinación. Pero también hay una contradicción en esta formulación, porque a pesar del Artículo Primero, todos los demás artículos de los dos convenios internacionales se refieren a los derechos de los individuos. A lo largo de los años que han transcurrido, la ONU no se había atrevido a enfrentar esta contradicción hasta ahora, al adoptar la Declaración referida. (Con una excepción, la del derecho colectivo a la libre determinación en el caso de la liberación de un territorio de la dominación colonial).

Aún en años recientes, durante los debates sobre la Declaración de los Derechos de las Minorías, el tema de los derechos colectivos

o de grupo fue evitado cuidadosamente. Y en la Declaración sobre Minorías, se habla simplemente de los derechos de las personas pertenecientes a dichas minorías, es decir, de derechos individuales. Por lo tanto, los pueblos indígenas, como todos los demás pueblos del mundo, son reconocidos ahora formalmente como poseyendo el derecho a la libre determinación. (En cambio, las minorías no tienen ese derecho y no son reconocidos como pueblos por la ONU y sus Estados-miembros). El Artículo Tercero de la declaración sobre derechos indígenas afirma que, en virtud del derecho a la libre determinación, los pueblos indígenas determinan libremente su condición política y prosiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

¿Cómo van a ser definidos en términos jurídicos estos nuevos derechos colectivos, cómo van a ser interpretados y por quién, cómo van a ser implementados, cómo van a ser protegidos? Y aún más importante, ¿Cómo va a ser determinado el derechohabiente colectivo de este derecho colectivo a la libre determinación? ¿Cómo será definido el sujeto de este derecho, es decir un pueblo? Durante los años en que el derecho de los pueblos ha sido debatido en las Naciones Unidas, no creo tener conocimiento de ninguna definición consensuada internacionalmente de lo que constituye un "pueblo". Desde luego, ninguna que pueda referirse a estos derechos en relación con los pueblos indígenas. En estos debates en la ONU la tendencia dominante ha sido identificar un pueblo con un territorio y un gobierno. Esta es una forma circular de razonamiento, porque conduce nuevamente a la cuestión de determinar bajo qué condiciones un gobierno representa a todos los pueblos en un territorio dado. En el caso de los pueblos indígenas esta ha sido una cuestión muy delicada. Hay que recordar que el concepto del derecho de los pueblos tuvo su utilidad en la época de la descolonización en la que estaba involucrada activamente la ONU en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Los pueblos indígenas han desafiado a los Estados

sobre este tema controvertido, y más de un representante de Estado en la ONU ha desafiado a los pueblos indígenas sobre esta cuestión.

Ahora se plantea el desafío de renovar la utilidad de este derecho de los pueblos en la época del multiculturalismo democrático cuando los pueblos indígenas lo exigen para sí. Ellos y los Estados deben ahora trabajar conjuntamente en la interpretación y aplicación de las diversas facetas del derecho a la libre determinación en el contexto específico de sus países. La mayoría de los observadores de esta problemática parecen estar de acuerdo que en el contexto de la Declaración de la ONU, el derecho de libre determinación debe ser interpretado como un derecho interno, es decir, en el marco de un Estado independiente establecido, especialmente cuando este Estado es democrático y respeta los derechos humanos de sus ciudadanos.

La interpretación de la libre determinación como un derecho externo aplicaría en el caso de la secesión o la separación territorial de un Estado existente, y se ha dicho bastantes veces que esto no es lo que los pueblos indígenas demandan cuando exigen el derecho de libre determinación, aunque la libre determinación externa no puede ser excluida como una posibilidad lógica. La Declaración de la ONU vincula el derecho de libre determinación (Artículo 3) con el ejercicio de la autonomía o el autogobierno en temas relacionados con sus asuntos internos y locales (Artículo 4).

Me he encontrado con numerosos funcionarios en diversos países que aún negarían a los pueblos indígenas el derecho de libre determinación, porque temen que el ejercicio de este derecho pueda conducir al separatismo o a movimientos secesionistas, lo que tendría consecuencias graves para la unidad nacional, la soberanía territorial y la gobernanza democrática.⁸

Así que tenemos que prestar atención ahora a las varias formas y problemas del ejercicio de la libre determinación interna. En la medida en que la situación legal, territorial, social y política de los pueblos indígenas varía considerablemente en distintas partes del mundo,

así también el ejercicio del derecho (interno) a la libre determinación (autonomía, autogobierno) tendrá que tomar en cuenta estas variaciones. Yo creo que en los países en donde las identidades indígenas han estado estrechamente vinculadas a territorios reconocidos (como puede ser el caso en la cuenca amazónica, las tierras altas andinas y la región circumpolar), el derecho de libre determinación tenderá a presentar ciertas características peculiares de estos ambientes.

Un enfoque distinto podría aplicarse en los países que tienen una historia de tratados, o en donde fueron establecidos territorios legales como reservaciones o reservas para pueblos indígenas, que sería el caso en Canadá y Estados Unidos. Otros enfoques serán necesarios en países que tienen una larga historia de interacción social y cultural en áreas rurales y urbanas entre pueblos indígenas y las poblaciones mestizas. ¿Cuál será el alcance y los niveles de los arreglos autonómicos? ¿Cómo se harán viables legal y políticamente? Hay ejemplos exitosos en el mundo, pero también muchos fracasos. Todos deberíamos aprender de estas experiencias al dedicarnos a la interpretación constructiva del articulado sobre el derecho a la libre determinación en la Declaración de la ONU.

El debate sobre la libre determinación puede conducir a curiosas maniobras políticas. Recientemente en Bolivia no ha sido la población mayoritaria indígena, durante tanto tiempo excluida de la participación política, la que ha demandado su autonomía y libre determinación en el Estado nacional, sino los grupos dominantes en las tierras bajas orientales quienes, invocando el derecho a la libre determinación, buscan la autonomía con respecto al gobierno central elegido por una mayoría indígena.

Una cuestión que ha surgido con frecuencia durante los últimos años en los debates en las Naciones Unidas y también a en los países se refiere a la representación. ¿Quién o quiénes hablan por los pueblos indígenas del mundo? Asimismo ha surgido en el contexto

interamericano en relación a la preparación de una declaración americana sobre los derechos de los pueblos indígenas, y surge con frecuencia en las sesiones del cónclave de pueblos indígenas y de los grupos de trabajo en la ONU. Podemos ilustrar este problema con dos ejemplos.

Los acuerdos de paz de 1995 en Guatemala reconocen a este país como multiétnico, pluricultural y multilingüe, y a las comunidades indígenas mayas, xinca y garífuna, que componen alrededor de la mitad de la población total. Luego está la otra mitad, los mestizos, que se conocen localmente como ladinos. Todos sabemos que estas categorías son construcciones sociales y culturales y son difíciles de definir. Como jóvenes antropólogos solíamos aprender que en Guatemala tenía lugar un proceso de ladinización, y se produjo durante años una rica literatura alrededor de este concepto, en el marco del paradigma ahora prácticamente desechado de la sociología de la modernización. Recientemente asistí a un seminario en Antigua sobre la mayanización de Guatemala. ¿Qué implica esto? Que como resultado de la guerra civil de treinta años, el genocidio, los refugiados, la resistencia de las comunidades mayas, el inacabado acuerdo de paz, los pueblos están reconstruyendo sus identidades mayas tan largamente suprimidas a todos los niveles. La ladinización va para fuera, la ciudadanía multicultural y la mayanización están de moda. Queda por verse a dónde va a conducir todo esto.

En abril de 2008 se llevó a cabo un referéndum en Bolivia sobre el derecho a la autonomía en el departamento de Santa Cruz, seguido luego por referéndums semejantes en otros departamentos. La élite económica y política local que organizó estos eventos unilateralmente como parte de su juego del poder a nivel nacional, se identifica a sí misma como “orgullosamente mestiza” y se olvidó que la constitución política de Bolivia también reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía, así como a la autonomía municipal. Las poderosas organizaciones indígenas del país boicotearon estos

referéndums, y eventualmente organizarán su propia consulta sobre la autonomía. Nadie sabe todavía cómo resultará esta confrontación, pero expresa la polarización profundamente enraizada y creciente entre una estructura del poder neocolonial y un presidente nacional quien se identifica como indígena y fue electo por la mayoría indígena del país.

Bolivia y Guatemala expresan claramente las complejidades de la problemática en torno al derecho a la libre determinación y también ilustran bien el tercer nivel de discriminación que sufren los pueblos indígenas, a saber, la discriminación estructural que está enraizada en la historia de conquista, colonización y despojo relacionada principalmente con la cuestión de la tierra y el control del territorio y de los recursos.

Los artículos de la declaración de la ONU que se refieren al derecho a la tierra, a los territorios y a los recursos representan una importante victoria para los pueblos indígenas, aunque tal vez no todo mundo esté satisfecho con el texto final tal como fue aprobado por la Asamblea General (artículos 25, 26, 27, 28, 29). En consecuencia, estos artículos también representan un desafío grande tanto para los pueblos indígenas como para los Estados en términos de su adecuada interpretación, su aplicación práctica y su implementación efectiva. Para ellos puede hacer falta nueva legislación, la litigación en los tribunales y negociaciones políticas entre los diferentes actores interesados. Como ha podido observarse en varios países latinoamericanos y asiáticos, simplemente la cuestión del mapeo y la demarcación de las tierras y territorios tradicionales indígenas, sin hablar del proceso de adjudicación, requiere de procedimientos largos, costosos y a veces conflictivos. Muchas veces los gobiernos afirman que están protegiendo estas tierras indígenas, pero por otra parte otorgan concesiones a empresas transnacionales para fines de supuesto desarrollo en las mismas áreas. ¿Cómo puede la Declaración de la ONU, que es muy clara en cuanto a los derechos

territoriales de los pueblos indígenas, servir en la práctica para resolver los problemas que encaran las comunidades indígenas en estas circunstancias?

Como se ha visto en numerosos países (los de la cuenca amazónica son ejemplo emblemático), el derecho al territorio y a la tierra propia está íntimamente vinculado al derecho al medio ambiente y al desarrollo (que también figuran en la declaración y en otros instrumentos jurídicos de la ONU).

Naciones Unidas ha asumido el concepto de “desarrollo con identidad” como parte de la perspectiva de derechos humanos en el discurso sobre el desarrollo. Si bien algunos pueden tomar esto como una manera de folclorizar el comportamiento consumista (enfoque bien ilustrado por los anuncios de “los colores unidos de Benetton”, o por algunas empresas de ecoturismo que operan en áreas indígenas), otros piensan en un desarrollo alternativo endógeno, participativo, empoderante, basado en recursos locales, socialmente responsable, culturalmente significativo etc. Es un tipo de desarrollo que ha sido propuesto desde hace mucho tiempo, pero que fue abandonado por los tomadores de decisiones. Otro mundo sí es posible se ha dicho en el Foro Social Mundial. Como bien demuestra el proceso de mayanización en Guatemala, las cuestiones vinculadas a la identidad cultural forman parte de la lucha por los derechos humanos.

Ahora que ya fue adoptada la Declaración, es necesario que todos los actores desarrollen estrategias efectivas para su implementación. Estoy convencido que la ONU tiene que continuar desempeñando un papel importante en este proceso. La Declaración se está transformando rápidamente en un punto de referencia para la acción judicial y política efectiva a favor de los derechos humanos. A los pocos días de su adopción, la Suprema Corte de Belice se refirió a la declaración de la ONU en un fallo sobre derecho a la tierra a favor de una comunidad maya. Y el Congreso Nacional en Bolivia ratificó la Declaración en su totalidad y la incorporó en su legislación interna. Es probable que, aún

en contra de la voluntad de algunos Estados, la Declaración se transforme con el tiempo en derecho consuetudinario internacional.

La implementación de las leyes es uno de los obstáculos principales al largo y penoso proceso de lograr que los derechos humanos sirvan a la gente. Así será también con la Declaración de la ONU. En uno de mis informes al Consejo de Derechos Humanos de la ONU escribí sobre la “brecha de la implementación” entre las leyes y la realidad práctica que he observado en muchos países. Esto quiere decir que puede haber buenas leyes en los libros (que a veces son el resultado de largos esfuerzos de cabildeo o de acuerdos políticos negociados cuidadosamente), pero luego algo sucede y no ocurre la implementación. Muchas personas con las que he hablado de este problema dan una respuesta sencilla: dicen que “no hay voluntad política”. Pero ¿Qué quiere decir esto exactamente? ¿Cómo es posible hacer que aparezca la voluntad política si no existe?

Es aquí en donde resulta importante que los derechos colectivos sean utilizados para el empoderamiento de los pueblos indígenas, la construcción de la ciudadanía multicultural y su plena participación en la sociedad y la polis nacional. Para lograr esto, se requiere más que mejorar los mecanismos de protección de los derechos humanos; se requieren reformas institucionales, económicas, políticas y judiciales de amplio alcance. Y sabemos que esto implica la confrontación social a varios niveles, como nos lo han demostrado recientemente los casos de Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y México.

La problemática es más compleja que simplemente la falta de voluntad política para implementar una legislación. De hecho, he observado que en algunos países la legislación sobre derechos humanos puede ser adoptada por una cantidad de razones políticas, culturales, diplomáticas u otras, aún cuando no existe una verdadera intención de implementarla, o cuando el sistema legal y político es tan complejo que su implementación es prácticamente imposible. Esto significa que los políticos pueden estar dispuestos a aceptar tal

legislación aún a sabiendas que no habrá posibilidad de su real implementación. Un buen ejemplo es la ley sobre derechos indígenas adoptada hace alrededor de una década en el estado de Oaxaca, México. La ley parece buena en los libros, y algunos líderes indígenas e intelectuales locales participaron en su diseño y preparación. El entonces gobernador del estado se esforzó por su adopción. Una década más tarde aún se espera su implementación. Resulta que la mayoría de los actores involucrados en la adopción de esta legislación tenían en mente otros objetivos y en la realidad no estaban interesados desde el principio en su implementación. En otros países la falta de voluntad política es más directa.

Hay un último tema que debo tratar sobre este punto, aunque sea brevemente. Ha habido en ciertos sectores numerosas reacciones a la Declaración de la ONU, en el sentido de que no se trata de una convención o de un tratado a ser ratificado, y que por lo tanto no es vinculante jurídicamente ni siquiera para los Estados-miembros de la ONU que votaron a favor, para no mencionar a los que se abstuvieron o votaron en contra. El delegado de Estados Unidos en la Asamblea General dijo que su gobierno no se sentía vinculado por la Declaración, lo que es sorprendente para un país que siempre ha proclamado que los derechos humanos reconocidos universalmente son vinculantes para todos los Estados-miembros de la ONU. Pero las organizaciones indígenas de Estados Unidos, Canadá y otros países han insistido que exigirán a sus gobiernos los niveles más altos de cumplimiento de este y otros instrumentos internacionales de derechos humanos de las Naciones Unidas. Si bien una golondrina no hace verano, la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas es un ladrillo más en la construcción de la estructura internacional de protección de los derechos humanos que debemos de poner a trabajar, y un paso más en la construcción de la plena ciudadanía mundial de los pueblos indígenas.

Notas

- ¹ Mi artículo “Clases, colonialismo y aculturación” fue publicado por primera vez en la revista *América Latina*, del Centro Latino-Americano de Pesquisas em Ciências Sociais, Rio de Janeiro, en 1963.
- ² Clavero, Bartolomé. 2008. *Geografía jurídica de América Latina. Pueblos indígenas entre constituciones mestizas*. México: Siglo XXI.
- ³ La apertura del Grupo de Trabajo a la participación indígena se hizo cuando fue presidente del Grupo el miembro de la Subcomisión para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos, Asbjorn Eide de Noruega, con la activa participación del jurista guatemalteco Augusto Willemssen Diaz, funcionario durante muchos años de las Naciones Unidas. La preparación del borrador de la Declaración tuvo lugar cuando presidía el Grupo de Trabajo Erica Daes de Grecia.
- ⁴ En el proceso de adopción de la Declaración tanto en el Consejo de Derechos Humanos cuanto más tarde, en la Asamblea General, destacó la intensa actividad diplomática de México sin la cual es probable que la Declaración no habría sido adoptada.
- ⁵ Solamente cuatro Estados – Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda – votaron en contra. Un nuevo gobierno australiano declaró posteriormente que se sumaría a la Declaración.
- ⁶ Véanse los informes del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. (Página web de la Oficina del Alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, www.ohchr.org).
- ⁷ Hall, Gillette & Patrinos, Harry Anthony (eds.). 2006. *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan.
- ⁸ Haciéndose eco de esta polémica en 2008, algunos militares brasileños cuestionaron el derecho de los indígenas a su territorio – como lo reconoce la Constitución brasileña – y la propia Declaración suscrita por el gobierno, invocando problemas de seguridad nacional en áreas fronterizas.

LOS NUEVOS DERECHOS INTERNACIONALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Resumo

La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas el día 13 de septiembre de 2007. Esta Declaración de derechos humanos representa un gran paso adelante en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en el mundo, y ciertamente es una contribución importante a la consolidación de la estructura de protección de los derechos humanos. Es aquí en donde resulta importante que los derechos colectivos sean utilizados para el empoderamiento de los pueblos indígenas, la construcción de la ciudadanía multicultural y su plena participación en la sociedad y la polis nacional. Para lograr esto, se requiere más que mejorar los mecanismos de protección de los derechos humanos; se requieren reformas institucionales, económicas, políticas y judiciales de amplio alcance.

Palabras claves: derechos indígenas, Naciones Unidas, ciudadanía multicultural, reformas de Estado.

THE NEW INTERNATIONAL RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLE

Abstract

On 13th September, 2007, the United Nations General Assembly adopted the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. It represents a big step toward the recognition of the rights of indigenous peoples the world over and certainly is an important contribution to the establishment of a protection structure of such rights. Hence it is important that collective rights be used to empower indigenous peoples, to construct multicultural citizenship, and to secure their full participation in the national society and polity. To that end it is not enough to simply improve the protection mechanisms of human rights, but it is necessary to carry out wide-range institutional, economic, political, and judicial reforms.

Keywords: indigenous rights, United Nations, multicultural citizenship, State Reforms.